



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **M. T.**, proti žalované: **Česká správa sociálního zabezpečení**, se sídlem Křížová 25, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 13. října 2014, č. j. X1, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. května 2015, č. j. 42 Ad 31/2014 - 20,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. května 2015, č. j. 42 Ad 31/2014 - 20, **se ruší** a věc se tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 4. listopadu 2013 č. j. X byl od 14. dubna 2013 žalobci přiznán starobní důchod ve výši 13 732 Kč měsíčně. Námitky žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaná svým rozhodnutím ze dne 13. října 2014 č. j. X1 zamítla. Žalobě proti tomuto rozhodnutí však Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 7. května 2015 č. j. 42 Ad 31/2014-20 vyhověl, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Právě proti tomuto rozsudku se žalovaná brání kasační stížností.

[2] Podstatou sporu je otázka výše starobního důchodu, resp. stanovení dosažené doby pojištění. Žalobce v námitkách i správní žalobě brojil proti tomu, že žalovaná mu pro účely stanovení výše starobního důchodu nezapočetla do dob pojištění část doby, kterou

strávil ve vyšetřovací vazbě od 1. ledna 1976 do 15. dubna 1977, ač byl žalobce pravomocně v plném rozsahu zproštěn obžaloby, definitivně rozsudkem Nejvyššího soudu České socialistické republiky ze dne 20. dubna 1978. Podle žalobce šlo o vazbu neoprávněnou, ostatně byl za ni tehdy Ministerstvem spravedlnosti České socialistické republiky odškodněn částkou 55 389 Kčs. Žalovaná se naopak opírala o § 66 odst. 1 a 7 vyhlášky Federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 128/1975 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení (dále jen „vyhláška“), podle nichž *„důchodově zabezpečení podle předchozích odstavců jsou též obvinění ve vazbě, pokud jsou zařazeni do práce za podmínek uvedených v odstavci 1. Ústav, v němž se vykonává vazba, je povinen do jednoho týdne ohlásit příslušnému orgánu důchodového zabezpečení vzetí do vazby (propuštění z vazby) obviněného, který je poživatelé jakékoliv dávky důchodového zabezpečení.“* Podle žalované tato vyhláška neumožňuje inkriminovanou dobu vazby zhodnotit jako dobu pojištění, neboť v té době žalobce ve vazbě do práce zařazen nebyl.

[3] Krajský soud nicméně žalobě, jak již bylo řečeno, vyhověl. Konstatoval, že § 66 odst. 1 a 7 vyhlášky č. 128/1975 Sb. nemůže být aplikován, neboť žalobce byl ve vazbě neoprávněně, a skutečnost, že nebyl zařazen do práce, mu nelze klást k tíži. Vyhláška na takové situace nepamatuje, žalobce pravomocně odsouzen nebyl, proto ani nemohl být soudně rehabilitován podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci. Podle krajského soudu je zde tedy mezera v právní úpravě, již je nutno překlenout ústavněkonformním výkladem. S ohledem na čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a dobré mravy je podle krajského soudu nutno *„dobu neoprávněného omezení osobní svobody, v souvislosti s níž nebylo uhrazeno, ani zpětně, důchodové pojištění v zákonné výši, ... posuzovat jako vyloučenou dobu ve smyslu § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění, tj. jako dobu trvání důchodového pojištění bez výdělku“*, srovnatelně jako dobu dočasné pracovní neschopnosti dle § 16 odst. 4 písm. a) zákona o důchodovém pojištění; ostatně před vzetím do vazby byl žalobce řádně zaměstnán a jen pro vazbu nemohl v práci pokračovat, poznamenal krajský soud.

[4] Pro pořádek nutno dle obsahu spisu uvést, že žalobce byl vzat do vazby 19. března 1975. V té době trval jeho pracovní poměr k dosavadnímu zaměstnavateli (organizaci), a to až do 31. prosince 1975, kdy – jak plyne z evidenčního listu o době zaměstnání a výdělku – skončil. Dobu od 19. března 1975 do 31. prosince 1975 přitom žalovaná bez jakýchkoliv pochybností považuje za dobu zaměstnání, resp. pojištění. Spornou je tak pouze doba od 1. ledna 1976 do 15. dubna 1977, resp. od 30. září 1977 do 6. října 1977, kterou žalobce strávil ve vazbě a kdy nebyl zařazen do práce.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] V kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu žalovaná (nyní stěžovatelka) s právním názorem krajského soudu vyslovila nesouhlas. Relevantní právní úprava jí neumožňuje dobu vazby, v níž žalobce nebyl zařazen do práce, hodnotit jako dobu vyloučenou; neumožňuje to § 66 odst. 1 a 7 vyhlášky a § 16 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, který taxativně stanoví doby pojištění, které lze hodnotit jako doby vyloučené. Pro daný účel není relevantní ani skutečnost, že žalobce byl rozhodnutím ministerstva spravedlnosti za neoprávněnou vazbu odškodněn. K argumentaci čl. 30 odst. 1 Listiny stěžovatelka poukázala na to, že podle čl. 41 odst. 1 Listiny se lze tohoto

pokračování

základního práva domáhat jen v mezích prováděcích zákonů. Nedostatky zákonné úpravy lze podle ní nahradit jen postupem podle § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, tj. cestou „odstranění tvrdosti zákona“. Stěžovatelka upozornila, že žalobce žádost o odstranění tvrdosti zákona podal a bude o ní rozhodnuto po ukončení soudního řízení.

[6] Stěžovatelka s kasační stížností spojila žádost o přiznání odkladného účinku. Této žádosti Nejvyšší správní soud vyhověl a usnesením č. j. 6 Ads 116/2015-11 ze dne 17. června 2015 odkladný účinek kasační stížnosti přiznal.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti, stejně jako k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Krajský a nyní i Nejvyšší správní soud jsou v posuzované věci konfrontovány s případem přinášejícím řadu složitých právních otázek. Krajský soud se k věci postavil nadmíru stručně: svůj vyhovující rozsudek postavil na předpokladu, že žalobce byl ve vazbě neoprávněně, přitom pro zprošťující rozsudek a odškodnění ještě v 70. letech minulého století na něj nedopadá zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, a dále na závěru, že na situaci žalobce relevantní právní úprava nepamatuje, že se tudíž jedná o mezeru v právu, již bylo nutno ve prospěch žalobce překlenout výkladem *per analogiam legis* [aplikací § 16 odst. 4 písm. a) zákona o důchodovém pojištění], podpořeným v nejobecnější rovině dobrými mravy, principy spravedlnosti a konečně, s alespoň nějakou pozitivněprávní oporou, ústavní garancí základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení podle čl. 30 odst. 1 Listiny.

[9] Jakkoli se napadený rozsudek může při povrchním pohledu jevit sympaticky jako principiální, nutno připustit, že krajský soud na mnohé z otázek předestřených žalovanou neodpověděl, některé si ani nepoložil, a na ty, jež si položil, odpověděl způsobem neakceptovatelným. Vzhledem k systémovému významu věci je nutno se všemi právními aspekty žalobcova případu zabývat zevrubněji.

[10] V dané věci se střetávají dva okruhy právních otázek. První se týká právních garancí osobní svobody jednotlivce, resp. odškodnění za vazbu v situaci, (a) kdy se posléze ukázala být nezákonnou anebo (b) kdy trestní řízení nedospělo k pravomocnému odsuzujícímu rozsudku z důvodu, že trestní stíhání bylo zastaveno anebo došlo ke zproštění obžaloby (což jsou v rovině ústavně garantovaných základních práv dvě odlišné věci, jak bude ukázáno dále). V daném případě je nadto tento okruh právních otázek poznamenán skutečností, že žalobce byl vazebně stíhán v době, kdy docházelo k nespravedlivým postihům a perzekucím ze strany tehdejšího politického režimu, jenž byl zákonem č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, dokonce prohlášen protiprávním. Druhý okruh se týká principů a pravidel systému veřejného sociálního, resp. důchodového pojištění, aplikovaných na osoby ve výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody, a případných styčných bodů těchto otázek zvláště ve vztahu

k náhledu zákonodárce na možnost a vhodnost promítat do důchodového pojištění případnou perzekuci dřívějším politickým režimem.

[11] Pokud jde o vazbu, resp. odškodnění za ni, nutno předeslat, že z ústavního pořádku České republiky (čl. 36 odst. 3 Listiny), resp. z platných mezinárodních závazků (zejm. čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nebo čl. 9 odst. 5 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech) plyne pro Českou republiku povinnost odškodňovat pouze vazbu nezákonnou (porušující ústavní nebo mezinárodní právo nebo vnitrostátní trestní právo). Pokud stát podle zákona odškodňuje i vazbu, jež byla jakožto zajišťovací institut trestního řízení na obviněného uvalena v souladu s vnitrostátním právem a s mezinárodněprávními závazky, avšak nakonec nedošlo k pravomocnému odsouzení proto, že trestní stíhání bylo z nějakého důvodu zastaveno nebo obviněný, resp. obžalovaný byl z nějakého důvodu obžaloby zproštěn, jde o plnění jdoucí nad to, co přísně vzato vyžaduje ústavní pořádek a mezinárodní právo [viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3750/11 ze dne 20. září 2012 (N 162/66 SbNU 415), sp. zn. II. ÚS 596/02 ze dne 5. května 2004 (N 64/33 SbNU 141) a zejména nálezy Pl. ÚS 11/10 ze dne 6. září 2011 (N 148/62 SbNU 277; 314/2011 Sb.)], jakkoli nepochybně jde o počin žádoucí a v moderním demokratickém právním státě již samozřejmý. Toto přesnější rozlišení má nicméně ten důsledek, že zákonodárce není ústavním pořádkem a mezinárodním právem (vyjma obecných principů zákazu svévole a diskriminace) zásadně omezen v tom, jak vymezí podmínky pro odškodnění za vazbu, jež nebyla nezákonná, a v jakých případech a zejména v jakém rozsahu se má odškodnění za jinak zákonnou vazbu poskytnout.

[12] Ovšem i v případě, že by šlo o odškodnění za vazbu *stricto sensu* nezákonnou, je zásadně v dispozici zákonodárce (byť s určitými omezeními) stanovit, v jakém rozsahu se odškodnění poskytne (co se do pojmu škoda zahrne, v jakém rozsahu a jak daleko do minulosti se nahrazuje ušlý zisk a další nepřímá, resp. vzdálenější škoda, v jakém rozsahu se poskytne zadostiučinění v penězích atp.); srov. čl. 36 odst. 4 Listiny o tom, že „*podrobnosti a podmínky upravuje zákon*“. Zmíněná omezení spočívají například v tom, že z rozsahu odškodnění nemůže být vyňata škoda spočívající ve finančně vyjádřitelné majetkové újmě v podobě nákladů na odstranění znehodnocení majetku poškozeného, jež jinak podle obecných občanskoprávních pravidel do vymezení rozsahu skutečné škody spadá [nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. dubna 2002 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.)], anebo právě s ohledem na čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod odškodnění za nemateriální újmu (srov. nálezy I. ÚS 85/04 z 13. července 2006, N 136/42 SbNU 91). Jinak řečeno, z rozsahu odškodnění za vazbu nezákonnou nemůže být zákonodárcem bez racionálních důvodů vyňato něco, co se běžně odškodňuje i podle obecných občanskoprávních předpisů a co je třeba odškodňovat podle čl. 5 odst. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[13] V dané věci je mezi účastníky nesporné, že žalobce byl v určitém období v 70. letech minulého století trestně stíhán, že na něj byla uvalena vazba a že byl nakonec obžaloby zproštěn a ještě v 70. letech minulého století byl za rozhodnutí o vazbě a dobu v ní strávenou tehdejší československým státem jednorázově podle tehdy platného zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, odškodněn. Tento závěr se opírá o shodná

pokračování

tvrzení účastníků řízení a o interní listinu Ministerstva spravedlnosti ČSR č. j. 158/78, podle níž byl žalobce nejprve rozsudkem Krajského soudu v Plzni z 24. června 1977 odsouzen pro trestné činy rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví a nedovoleného ozbrojování, tento rozsudek však byl Nejvyšším soudem ČSR ze dne 29. září 1977 zrušen, následně Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 14. února 1978 žalobce obžaloby z uvedených činů zprostil podle § 226 písm. a) tehdy platného a účinného trestního řádu (tedy proto, že nebylo prokázáno, že se stal skutek, pro nějž je obžalovaný stíhán), i tento rozsudek však Nejvyšší soud ČSR zrušil a konečným rozsudkem ze dne 20. dubna 1978 žalobce zprostil obžaloby podle § 226 písm. c) tehdy platného a účinného trestního řádu (tedy proto, že nebylo prokázáno, že tento skutek spáchal obžalovaný). Z uvedené listiny dále plyne, že žalobce včas uplatnil žádost o náhradu škody za vykonanou vazbu, Ministerstvo spravedlnosti ČSR žalobci v r. 1980 přiznalo odškodnění ve výši 55 389 Kčs za ušlý výdělek počítaný z doby před vzetím do vazby za celou dobu vazby od 19. března 1975 do 29. září 1977, tj. za 2 roky, 6 měsíců a 11 dnů. S dalšími požadavky na náhradu za nepřiznaný nárůst mzdy, náklady při vyklizení bytu, za společenské útrapy a náklady obhajoby odkázalo žalobce (s poznámkou, že nejde o škody způsobené vazbou ve smyslu zákona č. 58/1969 Sb.) na případnou žalobu u soudu v občanskoprávním řízení. Ze spisu neplyne, že by žalobce kdy takovou žalobu, případně s jakým výsledkem podal.

[14] Okolnosti, za nichž byl žalobce trestně stíhán, důvody, z jakých na něj byla tehdy uvalena vazba, ani okolnosti, za nichž během jeho vazby došlo k 31. prosinci 1975 ke skončení pracovního poměru k dosavadnímu zaměstnavateli (přitom k tomu zřejmě nedošlo z důvodů uvedených v § 21 a násl. zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, nic takového žalobce netvrdil, ani neprokazoval), nebyly zjišťovány ani v řízení před žalovanou ani v řízení před krajským soudem. V řízení, resp. spisech se nenachází žádné z vazebních a trestních rozhodnutí, o nichž se zmiňuje interní listina z archivu nynějšího Ministerstva spravedlnosti. Nebylo zjišťováno, zda trestní stíhání a vazba žalobce nějak souvisela s tehdejšími politickým režimem a jeho povahou, resp. zda trestní stíhání a vazba žalobce představovala nespravedlivý postih a perzekuci žalobce ve smyslu § 4, resp. § 8 odst. 1 zákona č. 198/1993 Sb. Tato skutečnost je konstatována pro pořádek, aniž by Nejvyšší správní soud sám chtěl z těchto pozic trestní stíhání a vazbu žalobce jakkoli hodnotit – nejsou k tomu jednoduše žádné podklady.

[15] V rozhodné době uplatněný zákon č. 58/1969 Sb., i nyní platný zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), obsahují obdobnou právní úpravu odškodňování vazby, jak co do podmínek, tak i co do rozsahu odškodnění. Pro oba právní předpisy platí, že do rozsahu náhrady škody nebyla a není zahrnuta hypotetická ztráta na důchodu podle předpisů o sociálním pojištění, k níž může dojít v budoucnu při posuzování podmínek pro přiznání a výši příslušné důchodové dávky. Je to logické, neboť zákonná konstrukce důchodových dávek podléhá změnám, je závislá na řadě dalších proměnných a v době, kdy se o náhradě za vykonanou vazbu rozhoduje, nelze vliv vykonané vazby na výši budoucí důchodové dávky odhadnout, natož stanovit. Náhrada za vykonanou vazbu se přitom uplatňuje a určuje jednorázově; ostatně vyčíslený nárok na ni bylo třeba uplatnit v zákonem stanovené promlčecí době, v případě odškodnění za vazbu jednoleté od právní moci zprošťujícího rozhodnutí (§ 23 zákona č. 58/1969 Sb.; podle § 33 zákona č. 82/1998

Sb. v promlčecí době dvouleté, jinak obdobně konstruované). V tomto ohledu jsou oba odškodňovací předpisy neutrální a na konstrukci odškodnění za vazbu podle zákona č. 58/1969 Sb. se v tomto segmentu nijak nepromítla povaha tehdejšího režimu.

[16] Ve světle tohoto historického exkursu a srovnání se stávající právní úpravou se jeví být apodiktický předpoklad krajského soudu o tom, že žalobce byl ve vazbě neoprávněně, s naznačenou nemožností dosáhnout soudní rehabilitace (v souvislosti s protiprávností tehdejšího režimu) kvůli zprošťujícímu rozsudku, přinejmenším nedostatečně podložený. Fakta jsou jednoduše taková, že žalobce byl v 70. letech minulého století vazebně stíhán, později byl pravomocně zproštěn obžaloby a podle tehdy platného zákona č. 58/1969 Sb. byl za vykonanou vazbu odškodněn v rozsahu, který krom toho odpovídá tomu, v jakém by byl odškodněn podle nyní platného zákona č. 82/1998 Sb., byl-li by vazebně stíhán a následně zproštěn obžaloby v době současné.

[17] Ostatně ani v případech nespravedlivého postihu nebo perzekuce tehdejšími zločinným režimem obecně právní předpisy nekonstruují nápravu takto způsobených křivd v oblasti sociální stanovením právní fikce nepřerušené účasti na důchodovém pojištění v inkriminované době ve formě zhodnocení příslušných dob jako dob pojištění. Určitou výjimkou byl např. zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, jenž především vymezil v § 1, 2 a 4 materiální důvody pro soudní rehabilitaci a jen v tomto rozsahu a za splnění dalších podmínek umožnil posuzovat dobu vazby a výkonu trestu odnětí svobody jako dobu zaměstnání (§ 25 odst. 1; podobně např. § 4 odst. 2 zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvezených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech), případně – což byla metoda v převážné většině případů výhodnější – zavedl příplatek k důchodu v pevné výši (jenž byl podle úpravy obsažené v § 98 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, slučován s procentní výměrou důchodu). Četná nařízení vlády, provádějící zmocnění v § 8 odst. 1 později přijatého zákona č. 198/1993 Sb., se již nedotýkají stanovení výše důchodu podle předpisů o důchodovém pojištění (ostatně tato úprava je vyhrazena zákonu), nýbrž volí řešení v podobě jednorázových či pravidelných příplatků k jinak standardně vypočtenému důchodu (viz nařízení vlády č. 51/1994 Sb., o nárocích osob, kterým byl odňat nebo snížen důchod podle dřívějších předpisů, a některých osob účastných soudní rehabilitace, nařízení vlády č. 622/2004 Sb., o poskytování příplatku k důchodu ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem v oblasti sociální) nebo zvláštních náhrad bez jakékoliv vazby na důchodové pojištění (např. nařízení vlády č. 165/1997 Sb., o vyplacení jednorázové náhrady ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem, nařízení vlády č. 102/2002 Sb., o vyplacení jednorázové finanční náhrady ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem osobám zařazeným do vojenských táborů nucených prací, nařízení vlády č. 135/2009 Sb., o poskytnutí jednorázového příspěvku ke zmírnění některých křivd způsobených komunistickým režimem).

[18] Lze tedy uzavřít, že ať už zákonodárce zvolil jakoukoli metodu satisfakce (což je spíše hledisko právnětechnické), případy, kdy přikročil ke kompenzacím za dobu omezení osobní svobody v oblasti sociální, omezil na – stručně vyjádřeno – politickou perzekuci dřívějším režimem. Nelze proto – jak to učinil krajský soud – hovořit bez dalšího, zejména bez potřebných skutkových zjištění – o mezeře v osobním rozsahu zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, nadto tuto úvahu by mohl učinit pouze soud

pokračování

rozhodující o návrhu na přezkumné řízení podle uvedeného zákona, tedy soud trestní, nikoli soud správní v řízení o přezkumu rozhodnutí o důchodu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 8/2004 - 98 ze dne 19. října 2004).

[19] I kdybychom chtěli – v tomto řízení pouze hypoteticky – uvažovat o případné mezeře v osobním a věcném rozsahu „odškodňovacího“ zákona č. 82/1998 Sb., narazíme kromě jiného též na problém věcné příslušnosti soudu. Vyjdeme-li z toho, že je zásadně věcí zákonodárce, zda a v jakém rozsahu odškodní křivdy spáchané předchozím nesvobodným politickým režimem (pro všechny rehabilitační a restituční předpisy je společné, že se jimi odškodňují jen některé, taxativně vyjmenované křivdy), anebo obecně jakékoliv křivdy, pak je na něm i rozhodnutí, zda a v jakém rozsahu (do)odškodní i vazbu, k níž došlo v 70. letech minulého století v souvislosti s újmou na výši důchodu. Zákonodárce tak ovšem neučinil. I kdybychom v tom chtěli spatřovat protiústavní mezeru, jinak řečeno, i kdybychom chtěli říci, že z ústavního pořádku vyplývá požadavek na zákonné zakotvení nějakého dalšího odškodňovacího titulu za sekundární škodu na výši důchodu, která byla způsobena vazbou (bez ohledu na její zákonnost či nezákonnost), o níž se lze dovědět teprve z rozhodnutí o přiznání důchodu (pomineme-li promlčení), je zřejmé, že takovou úvahu by mohl učinit pouze soud v občanském soudním řízení o žalobě na náhradu škody v režimu zákona č. 82/1998 Sb. (a následně k ústavní stížnosti proti jeho rozhodnutí Ústavní soud), nikoli správní soud, který přezkoumává rozhodnutí o důchodu. Do něj se tyto skutečnosti *de lege lata* promítat nemohou. Důchody standardně nepředstavují odškodnění za postup státních orgánů v trestním řízení, nýbrž jsou postaveny na principu pojistném.

[20] Pokud jde o druhý okruh právních otázek, jež nyní posuzovaný případ přináší, je nutno podrobněji prozkoumat obecné podmínky účasti na důchodovém pojištění osob ve výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody, a to i ve světle právní úpravy současné.

[21] Nahlíženo na základní parametry důchodového pojištění, resp. v dobové terminologii zabezpečení, v inkriminované době, je třeba předeslat, že zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, platný do konce roku 1975, v podstatě opustil princip pojištěných dob a zavedl závislost důchodových dávek na skutečně odpracované době; zákon č. 121/1975 Sb., o důchodovém zabezpečení, který platil v době, kdy byl žalobce ve vazbě, dále toto hledisko posílil (podrobněji viz TOMKOVÁ M. *Sociální zabezpečení*. In BOBEK M, MOLEK P., ŠIMÍČEK V. (eds.). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno: 2009, s. 714-720). Jinak řečeno, důchodový systém v rozhodné době byl postaven na principu důchodového zabezpečení podle skutečného výkonu práce. V logice tohoto principu byly důchodového zabezpečení účastny i osoby ve výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody za podmínky, že byly zařazeny k pravidelnému výkonu prací v rozsahu obvyklém u pracovníků v pracovním poměru [srov. § 3 písm. a) zákona č. 121/1975 Sb.], a to bez ohledu na to, zda práci vykonávaly ve věznici (v dobové terminologii v nápravně výchovném ústavu) nebo mimo ni (§ 66 odst. 1 a 7 vyhlášky č. 128/1975 Sb.).

[22] Právní úprava účasti osob ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody na důchodovém zabezpečení zůstala v podstatě zachována i v následných právních úpravách (zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, resp. § 58 odst. 1 a 5 vyhlášky č.

149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení), a byla přejata i nyní účinným zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. l) tohoto zákona v původním znění stanovilo, že pojištění jsou účastny osoby „*zařazené k pravidelnému výkonu prací ve výkonu trestu odnětí svobody nebo ve vazbě*“. V této podobě citované ustanovení platilo do konce roku 2008. Od 1. ledna 2009 došlo na základě novely provedené zákonem č. 189/2006 Sb. ke změně a ustanovení § 5 odst. 1 písm. l) zákona o důchodovém pojištění bylo zúženo o osoby ve vazbě (ustanovení tehdy nově znělo „*osoby ve výkonu trestu odnětí svobody zařazené do práce*“; viz čl. XXXIII bod 4 zákona č. 189/2006 Sb.). Tato úprava byla provedena v návaznosti na přijetí zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, podle něhož účast na nemocenském pojištění nezaniká ani vzetím do vazby v případě, že je zaměstnanec v pracovním poměru a byl před vzetím do vazby účasten nemocenského pojištění (zaniká až nástupem výkonu trestu odnětí svobody – § 10 odst. 9 zákona č. 187/2006 Sb. *a contrario*); po dobu vazby je pouze suspendován nárok na výplatu dávek vzniklý před vzetím do vazby [§ 16 písm. c) zákona č. 187/2006 Sb.]. Pokud osoba ve vazbě pracuje, zakládá tato práce účast na nemocenském pojištění jako nový pojistný vztah. Od 1. ledna 2009 tak platí, že vzetím do vazby účast na důchodovém pojištění, existovala-li předtím, nezaniká. Ovšem tato doba se nestává dobou pojištění podle § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění; pojištěným by mohl být jen kalendářní měsíc, pokud by v něm bylo zaměstnanci zaměstnavatelem zúčtováno plnění započitatelné do vyměřovacího základu pro odvod pojistného (například mimořádná odměna za práci vykonanou před vzetím do vazby). Pokud by osoba ve vazbě dobrovolně pracovala [viz § 19 odst. 1 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, čl. 9 odst. 2 písm. a) Listiny] v pracovněprávním vztahu a byla nemocensky pojištěna (§ 8 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění), byla by účastna důchodového pojištění podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění. V zásadě lze i takto složitě citovanou právní úpravu zjednodušeně shrnout tak, že doba strávená ve vazbě může být dobou důchodového pojištění typicky jen v případech výkonu práce (např. v pracovním poměru) zakládajícího nemocenského pojištění, a to ve stále trvající logice, že dávky důchodového pojištění představují náhradu ušlého příjmu z pracovní činnosti.

[23] Jediným rozdílem oproti nynější právní úpravě je skutečnost, že v inkriminované době byla osoba vzata do vazby účastna důchodového zabezpečení včetně zisku doby zaměstnání (a z dnešního pohledu doby pojištění) též z titulu jejího trvajícího pracovního poměru z doby před vzetím do vazby. Zákon č. 100/1988 Sb. ani předchozí zákon č. 121/1975 Sb. totiž nevyžadovaly pro zápočet doby přímo výkon výdělečné činnosti, jako nyní platný zákon č. 155/1995 Sb., ale jen trvání účasti na nemocenském pojištění [§ 6 odst. 1 písm. a) a § 8 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., ve znění do 31. prosince 1995]. Ta by trvala ze zaměstnaneckého poměru, i když byla osoba ve vazbě; nemocenské pojištění totiž zanikalo dle § 66 odst. 1 vyhlášky č. 143/1965 Sb., o poskytování peněžitých dávek v nemocenském pojištění, jen tehdy, pokud byl pojištěnec pravomocně odsouzen. V souladu s tím také žalovaná správně hodnotila dobu od 19. března 1975, kdy byl žalobce vzat do vazby, do 31. prosince 1975, kdy skončil jeho pracovní poměr z období předcházejícího vazebnímu stíhání, jako dobu zaměstnání, resp. pojištění. Spornou je až doba od 1. ledna 1976 do 15. dubna 1977, a od 30. září 1977 do 6. října 1977, kterou žalobce strávil ve vazbě, kdy nebyl zařazen do práce a přitom už netrval jeho předchozí pracovní poměr.

pokračování

[24] Platnou a jí předcházející právní úpravu (pro doby získané před 1. lednem 1996), reflektovala i judikatura správních soudů, aniž by kdy vyvstala otázka ústavnosti takové právní úpravy, resp. jejího souladu principy spravedlnosti, dobrých mravů či s ústavní garancí práva na přiměřené hmotné zabezpečení. Např. v rozsudku č. j. 6 Ads 3/2008-95 ze dne 4. dubna 2008 Nejvyšší správní soud ke stěžovatelově námitce spočívající v požadavku započtení doby vazby pro účely důchodového pojištění uvedl, že *„pokud žalobce nebyl ve vazbě k výkonu práce zařazen, nelze mu uvedenou dobu jako dobu pojištění hodnotit. Pokud žalobce nebyl zařazen k pravidelnému výkonu prací ve vazbě, Česká správa sociálního zabezpečení z této skutečnosti vychází a nemůže přihlídnout k okolnostem, za jakých k zařazení žalobce k pravidelnému výkonu prací ve vazbě nedošlo (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2008, č. j. 6 Ads 58/2007-266“*.

[25] Žalobci nebyli před správními soudy úspěšní ani s námitkou, že k výkonu prací ve vazbě či ve výkonu trestu odnětí svobody nebyli zařazeni bez své viny, že pracovat chtěli, avšak práce pro ně nebyla. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 Ads 130/2010-99 ze dne 30. listopadu 2010, *„za dobu pojištění před 1. lednem 1996 se s určitými výjimkami považují doby zaměstnání získané podle předpisů platných před tímto dnem, jak vyplývá z § 13 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Podle předchozí právní úpravy byli důchodového zabezpečení účastní též zaměstnanci v pracovním poměru, který zakládal nemocenské pojištění [§ 6 odst. 1 písm. a) a § 8 odst. 2 věty první zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení]. Na základě zmocnění obsaženého v § 177a odst. 2 tohoto právního předpisu pak bylo ve vyhlášce č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, stanoveno, které osoby měly v důchodovém zabezpečení práva a povinnosti jako zaměstnanci v pracovním poměru a za jakých bližších podmínek se na tomto zabezpečení účastnily. Mezi takové osoby podle § 58 odst. 1 a 5 vyhlášky č. 149/1988 Sb. náleželi také odsouzení a obvinění ve vazbě, kteří v době výkonu trestu odnětí svobody nebo vazby byli zařazeni k pravidelnému výkonu prací. Účast na důchodovém zabezpečení přitom vznikala dnem zařazení k pravidelnému výkonu prací a zanikala dnem odvolání z jejich výkonu. Důchodové zabezpečení se nevztahovalo na odsouzené a obviněné ve vazbě, kteří prováděli jen příležitostné práce, jejichž výkon nezakládal nemocenské pojištění. Podle současné i předchozí právní úpravy tedy českou dobu pojištění (zaměstnání) získali pouze ti vězni, kteří byli ve výkonu trestu odnětí svobody nebo vazby zařazeni k pravidelnému výkonu prací. V dané věci však podle potvrzení Vězeňské služby ČR ... stěžovatel v době výkonu vazby od 24. 1. 1994 do 23. 1. 1995 ani v době navazujícího výkonu trestu odnětí svobody od 24. 1. 1995 do 24. 10. 1998 z důvodu nedostatku pracovních příležitostí nepracoval a tak mu ani nebyl vystaven evidenční list důchodového pojištění. ... Ve shodě s krajským soudem je dále nutné konstatovat, že zákon neumožňuje přihlížet k důvodům, pro které osoby ve výkonu trestu odnětí svobody či vazby nepracovaly, a proto není podstatné, že v daném případě tak tomu bylo kvůli nedostatku pracovních příležitostí.“*; ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla usnesením Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 666/11 ze dne 7. dubna 2011 odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost. Podobně rozhodl Nejvyšší správní soud i v rozsudku č. j. 4 Ads 39/2005-81 ze dne 12. května 2006, s odkazem na rozsudek č. j. 4 Ads 46/2003-87 ze dne 29. března 2005, či v rozsudku č. j. 4 Ads 46/2003-87 z 29. března 2005. Jde tedy o judikaturu více méně ustálenou, již však krajský soud ve svém odůvodnění zcela pominul.

[26] Krajský soud krom toho použil na věc temporálně nedopadající právní normu (vyhlášku č. 128/1975 Sb.), neboť se neřídil pokynem ustanovení § 13 odst. 1 zákona o

důchodovém pojištění, podle kterého se za dobu pojištění považují též doby zaměstnání získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem – těmito předpisy byl zákon č. 100/1998 Sb., o sociálním zabezpečení, a vyhláška č. 149/1988 Sb., konkrétně její ustanovení § 58 odst. 1 a 5 citovaná ve shora uvedeném rozsudku č. j. 4 Ads 130/2010-99. S ohledem na shora popsanou návaznost a stejnou podstatu dotčených ustanovení by však tato vada napadeného rozsudku sama o sobě Nejvyšší správní soud ke kasačnímu výroku nevedla.

[27] Povinnost založit účast osob ve výkonu vazby nebo ve výkonu trestu odnětí svobody na důchodovém pojištění, a to i v případě, že v tu dobu takové osoby jsou zařazeny k pravidelnému výkonu prací, nevyplyvá pro Českou republiku ani z mezinárodního práva. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva k právu na ochranu vlastnictví, resp. majetku dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě vychází ze zjištění, že rozdíly mezi členskými státy na poli sociální politiky, konkrétně důchodových systémů, jsou značné, takže nelze hovořit o jednotném standardu, a státy proto v dané oblasti požívají velkou míru uvážení (rozsudek velkého senátu ve věci *Stec a další proti Spojenému království* ze dne 12. dubna 2006, stížnost č. 65731/01, § 52). Ani v kombinaci s jinými základními právy zpravidla nebude stížnost na výši důchodové dávky důvodná, ledaže by šlo o zcela nedostatečnou výši vyvolávající fyzické a psychické utrpení ve smyslu čl. 3 Úmluvy (zákaz nelidského nebo ponižujícího zacházení); srov. rozhodnutí *Larioshina proti Rusku* ze dne 23. dubna 2002, stížnost č. 56869/00, *Pančenko proti Lotyšsku* ze dne 28. října 1999, stížnost č. 40772/98. Ani skutečnost, že mnohaletá práce ve výkonu trestu odnětí svobody se odsouzenému nezapočítávala pro účely starobního důchodu, nevedla Evropský soud pro lidská práva, zejména s ohledem na chybějící evropský konsenzus v dané oblasti, k závěru, že by jen z tohoto důvodu mělo jít o zakázanou nucenou práci nesplňující kritéria čl. 4 odst. 3 písm. a) Úmluvy (rozsudek velkého senátu *Stummer proti Rakousku* ze dne 7. července 2011, stížnost č. 37452/02, § 124–134). Z tohoto přehledu je zřejmé, že Česká republika, a lze to říci i o rozhodné právní úpravě (§ 58 vyhlášky č. 149/1988 Sb.), poskytuje vyšší standard ochrany práv, než jaký vyplývá z Úmluvy: pokud byly osoby ve výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody zařazeny k pravidelnému výkonu prací, byla tím založena též jejich účast na důchodovém pojištění a tato doba byla zhodnocena jako doba pojištění (tomu též odpovídá nejnovější standard v podobě *soft law* doporučení vyplývajících z tzv. Evropských vězeňských pravidel [*European Prison Rules* – Doporučení Výboru ministrů členským státům k Evropským vězeňským pravidlům Rec(2006)2 ze dne 11. ledna 2006, bod 26.17 ve spojení s body 10.1 a 10.4.: „*Pokud je to možné, budou pracující vězni pojištěni v rámci státního systému sociálního zabezpečení.*“]. A naopak, z pohledu Úmluvy a judikatury Evropského soudu pro lidská práva, není porušením základních práv vyplývajících z Úmluvy situace, kdy osobě, která ve výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody nebyla z jakéhokoli důvodu zařazena k pravidelnému výkonu prací, nelze podle vnitrostátního práva uvedenou dobu zhodnotit jako dobu pojištění, jako náhradní dobu pojištění či jako vyloučenou dobu pro účely výpočtu důchodové dávky.

[28] Ve světle těchto zjištění se hroutí předpoklad krajského soudu, že na situaci žalobce relevantní právní úprava nepamatuje a že se tudíž jedná o (pravou) mezeru v právu, již nutno překlenout výkladem *per analogiam*. Je tomu ve skutečnosti naopak. Relevantní právní úprava zcela záměrně nezakládá dobu, po kterou byl žalobce ve výkonu vazby a

pokračování

nebyl zařazen k pravidelnému výkonu prací, jako dobu pojištění, jako dobu náhradní (nebo jako dobu vyloučenou pro účely stanovení osobního vyměřovacího základu podle § 16 zákona o důchodovém pojištění). Úvahou o pravé mezeře v právní úpravě ve skutečnosti krajský soud zastřel skutečnost, že podzákonnému právnímu předpisu (§ 66 odst. 1 a 7 vyhlášky Federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 128/1975 Sb., správně však § 58 odst. 1 a 5 vyhlášky Federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 149/1988 Sb.) odepřel aplikaci na danou věc, aniž by pro takový krok byly splněny podmínky čl. 95 odst. 1 části věty za středníkem Ústavy České republiky, tzn. aniž by krajský soud svůj závěr otevřeně odůvodnil svým přesvědčením o nezákonnosti, případně protiústavnosti podzákonného právního předpisu, jímž jinak vázán je a jenž je povinen na danou věc aplikovat (srov. nález Ústavního soudu III. ÚS 274/01 ze dne 1. listopadu 2001, N 168/24 SbNU 243).

[29] Výčet dob pojištění a náhradních dob, které mají zásadní význam pro vznik nároku a výši dávky důchodového pojištění, je výsledkem politického uvážení zákonodárce – to platí zejména pro doby, v nichž nebylo dosaženo příjmu z pracovní činnosti, a jejichž zápočet pro nárok a výši důchodu v průběžně financovaném důchodovém systému znamená rozprostření solidarity mezi ty pojištěnce, kteří financují systém důchodového pojištění. Jinými slovy, úvaha, zda ti pojištěnci a jejich zaměstnavatelé, kteří ke dni vzniku nároku na starobní důchod jsou poplatníky pojistného na důchodové pojištění, mají v podobě starobního důchodu nahrazovat „škodu“, která na výši důchodu vznikla postupem státu v oblasti trestního řízení v relativně vzdálené minulosti, je otázkou náležející do úvahy zákonodárce, jenž v oblasti sociální má ústavně zaručen širší rozsah autonomie, než v jiných oblastech práv garantovaných předpisy ústavního pořádku (čl. 41 odst. 1 Listiny). Soudce zásadně nemá vytvářet nové doby pojištění, protože jsou konstitutivní pro důchodové nároky a jejich výši.

[30] Krom toho, odůvodnění napadeného rozsudku vykazuje znaky nesrozumitelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., kteroužto vadu Nejvyšší správní soud zjišťuje z úřední povinnosti, aniž by stěžovatelka nutně musela takovou kasační námitku vznést (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud totiž přikázal stěžovateli, aby dobu vazby v 70. letech považovala za dobu vyloučenou, aniž se vyrovnal se skutečností, že vyloučená doba je technickým opatřením používaným pro výpočet průměrného měsíčního výdělku (podle zákona o důchodovém pojištění osobní vyměřovací základ) a s ohledem na vznik nároku na důchod a obsah správního spisu počínalo rozhodné období rokem 1986. Lze se jen domnívat, že soud chtěl stěžovateli přikázat, aby dobu vazby v 70. letech minulého století, kdy žalobce nebyl zařazen k pravidelnému výkonu prací, považovala za dobu zaměstnání podle zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, anebo dobu náhradní (pokud situaci připodobňoval pracovní neschopnosti). To, zda je vhodné či účelné některou dobu označit za vyloučenou, má význam toliko pro výpočet osobního vyměřovacího základu, nikoli pro stanovení celkové doby pojištění. Jinak řečeno, úvahy na téma zjišťování osobního vyměřovacího základu jsou zcela zbytečné, neboť celá záležitost se odehrála mimo rozhodné období, z něhož se dnes osobní vyměřovací základ zjišťuje. Z tohoto pohledu jsou neaplikovatelná i ustanovení § 58 odst. 2 vyhlášky č. 149/1988 Sb., resp. § 66 odst. 3 vyhlášky č. 128/1975 Sb. Ta řeší pouze mechanismus výpočtu hrubého výdělku podle tehdejších předpisů (tato otázka je sama o sobě mimo odkaz § 13 zákona č. 155/1995 Sb.), což by mělo význam jen v případě, že by doba vazby

byla současně dobou zaměstnání, a to v případě žalobce v době od 1. ledna 1976 do 15. dubna 1977 nebyla.

[31] Konečně argument ústavněprávní garancí práva žalobce na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny se v daném případě zjevně neuplatní. Je bez diskuse, že žalobce se nenachází v situaci, kdy by toto jeho základní právo bylo aplikací platné právní úpravy zasaženo v jeho podstatě a smyslu (čl. 41 odst. 1 Listiny, ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny). Žalobci byl žalovanou přiznán starobní důchod ve výši 13 732 Kč měsíčně, přitom procentní výměra za 44 let pojištění činí 66 % výpočtového základu (17 275 Kč), tj. 11 402 Kč. Podle napadeného rozsudku krajského soudu, pokud bychom ho interpretovali jako pokyn zahrnout inkriminovanou dobu strávenou ve vazbě jako dobu pojištění, měla procentní výměra činit 67,5 % (za 45 let pojištění), tj. 11 661 Kč. Rozdíl mezi starobním důchodem přiznaným žalovanou a starobním důchodem, jenž měl být stanoven podle rozsudku krajského soudu, činí tedy 259 Kč měsíčně, což představuje 1,9 % přiznaného starobního důchodu. Nejvyšší správní soud nikterak nechce naznačovat, že jde o zanedbatelné drobné, na straně druhé, z pohledu ústavněprávní garance práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří je zřejmé, že dimenze ústavnosti v nyní posuzovaném případě zdaleka dosažena nebyla. Není také sporu o tom, že se žalobce nestal obětí protiústavní diskriminace nebo svévole. Jak bylo demonstrováno výše, právní úprava, která na něj byla aplikována, je neutrální, konstrukce starobního důchodu v případě osob, jež se nacházely ve vazbě či výkonu trestu odnětí svobody v dobách minulého i nynějšího režimu, se opírá o racionální zdůvodnění a dopadá stejně na všechny osoby nacházející se v obdobné situaci tehdy i dnes (srov. test racionality ve smyslu nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 61/04, Pl. ÚS 1/08 a Pl. ÚS 54/10). Uplatnění přísného testu proporcionality přitom není namístě, neboť za daného skutkového stavu nic nenaznačuje, že by v daném případě šlo o aplikaci základního práva na odškodnění za nezákonné rozhodnutí ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Z výše popsanych důvodů Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost posoudil jako důvodnou a podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu a v souladu s nímž posoudí rozhodnutí stěžovatelky jako zákonné. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

[33] Nejvyšší správní soud na závěr poznamenává, že závěr o zákonnosti rozhodnutí stěžovatelky nijak nepředjímá výsledek řízení o žádosti žalobce o „odstranění tvrdosti zákona“ podle § 4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. října 2015

pokračování

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu